

The City's Fate After “Cultural City”: A Case Study of Gimhae

Jisun KIM*

Hongik University

Soelah KIM**

Hongik University

Abstract

This study examines the case of Gimhae to analyze how Cultural City governance was established and operated under the Cultural City project, implemented under the Regional Culture Promotion Act. Although the project aimed to foster local cultural capacity through citizen participation and temporary central government support, its five-year funding structure raised questions about sustainability after the project period. Focusing on Gimhae as a single case, this study analyzes four dimensions: operational stability, substantive citizen participation, the mediating role of the intermediary organization, and policy linkage and outcome expansion. The findings show that Gimhae built an administrative foundation through ordinance enactment, enabled citizens to participate in agenda-setting and project implementation through the citizens' council and the “1% autonomous budget system,” and used the Gimhae Cultural City Center as a mediator between citizens and the administration. The case demonstrates that sustainable Cultural City outcomes depend on the organic linkage of citizen participation, intermediary support, and administrative foundations.

Keywords

Gimhae, Cultural City, Cultural City Governance, Citizen Participation, Intermediary Support Organization

* First Author. Ph.D.Candidate, Department of Arts and Cultural Management, Hongik University.
E-mail: jissun119@gmail.com

** Corresponding Author. Associate Professor, Department of French Language and Literature,
Graduate School of Arts and Cultural Management, Hongik University. E-mail: soelah@hongik.ac.kr

‘문화도시’ 이후 도시의 운명: 김해의 법정문화도시 사례 연구

김지선*

홍익대학교

김설아**

홍익대학교

요약

법정문화도시 사업은 「지역문화진흥법」에 근거해 추진된 정책으로 중앙정부의 한시적 지원을 통해 도시가 스스로 문화적 역량과 자생력을 형성하도록 하는 데 목적이 있다. 그러나 5년간의 한시적 국비 지원구조는 사업 종료 이후 그 성과를 지속하는 데 한계를 안고 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 속에서 김해시 사례에 주목하였다. 김해시는 사업 초기부터 지속가능성을 핵심 가치로 설정하고 시민참여 구조, 중간지원조직, 행정운영 기반을 결합한 거버넌스를 운영해왔다. 이에, 본 연구는 김해시를 단일 사례로 설정하고 ‘운영 기반의 안정성’, ‘시민참여의 실질성’, ‘중간지원조직의 매개 기능’, ‘정책 연계 및 성과 확장성’이라는 네 가지 항목을 중심으로 김해가 어떻게 문화도시 거버넌스를 구축하고 작동시켰는가를 분석하였다. 분석 결과 김해시는 조례 제정 등을 통해 행정적 기반을 마련하였고, 시민협의체와 ‘1% 자율예산제’를 통해 시민이 의제를 발굴하고 사업 실행에 참여하는 구조를 형성하였다. 또한, 김해문화도시센터는 시민과 행정 사이를 연결하는 중간지원조직으로 기능하였다. 이러한 안정적 거버넌스를 토대로 김해 문화도시 사업은 기존 지역사업과 연계되며 지역문화 콘텐츠 자산을 확장하였다. 본 연구는 법정문화도시 사업의 성과가 지속가능한 도시 문화정책으로 이어지기 위해서는 시민참여, 중간지원조직, 행정운영 기반의 유기적 결합이 필요함을 밝히며, 법정문화도시의 성과를 거버넌스 형성 과정으로 해석했다는 점에서 의의가 있다.

주제어

김해시, 법정문화도시, 문화도시 거버넌스, 시민참여, 중간지원조직

* 제1저자, 홍익대학교 대학원 문화예술경영학과 박사수로. 이메일: jissun119@gmail.com.

** 교신저자, 홍익대학교 불어불문학과 부교수·문화예술경영학과 겸무교수. 이메일: soelah@hongik.ac.kr.

I. 서론

「지역문화진흥법」을 근거로 추진된 법정문화도시 사업은 2018년 문화체육관광부가 「문화도시 추진계획」을 발표하며 본격화되었다. 당시 정부는 이 사업의 비전을 ‘문화를 통한 지속 가능한 지역발전 및 지역주민의 문화적 삶 확산’으로 제시하였다(문화체육관광부, 2018). 이듬해 문화체육관광부는 부천시, 서귀포시, 부산 영도구, 원주시, 천안시, 청주시, 포항시 총 7개 도시를 제1차 법정문화도시로 선정하면서¹⁾, 조성과정 전반에서의 주민 참여를 강조했다. 특히 본 정책은 주민들이 직접 지역의 문화자원을 찾아내는 ‘문화 생산자’로 거듭날 때 비로소 지역문화의 발전이 이루어질 수 있음을 강조하였다(문화체육관광부, 2019). 이는 중앙정부의 지역 문화정책이 단순히 지역의 문화행사 지원에 그치지 않고, 주민의 문화 활동 참여와 지역의 문화적 거버넌스 조성을 주요 목표로 삼게 되었음을 보여 주는 대목이다.

법정문화도시 사업이 갖는 차별성은, 과거 문화시설과 같은 하드웨어 확충이나 일회성 행사를 지원하는 공급자 중심의 하향식 구조를 강조하는 지역문화정책과 달리, 주민이 직접 지역의 문화를 만들어내는 상향식 구조 구축에 초점을 맞추었다는 것이다. 정지은&윤소민(2024)은 법정문화도시 사업이 기존의 중앙 및 관 주도 방식이 아닌 지역 중심, 시민 주도형 도시문화 거버넌스로의 변화를 모색하였다고 보았다. 그리하여 ‘장소’, ‘콘텐츠’, ‘인력 및 추진기반 구축’을 중심으로 지역 고유의 브랜드를 창출하고 도시 활성화를 견인했다고 설명하였다. 이러한 점에서 문화도시 사업은 ‘문화 민주주의’ 개념과 궤를 같이한다. 실제로 이 사업은 지역사회 구성원과 시민을 중심으로 문화 협치 및 시민 주도형 거버넌스를 구축하고 운영함으로써 정책적 정당성을 확보하고 있다(정지은&윤소민, 2024). 손유진&김성수(2023) 역시 문화도시 조성과정에서 주민의 적극적인 참여를 요구하는 정책적 기조가 강화되고 있음을 분석하였다. 이러한 연구 결과들은 지역 문제들을 중앙정부의 눈높이가 아닌 주민의 눈높이에서 해결토록 하고자 하는 방향으로 정책적 패러다임이 변화하고 있음을 보여준다.

1) 문화체육관광부는 ‘문화도시 심의위원회’의 심의를 거쳐 1차 법정 문화도시를 선정하였고, 이후 2022년까지 총 24개의 도시를 법정문화도시로 선정하였다. 예산의 경우, 5년간 도시별 특성에 따라 최대 100억 원을 지원하였다.

- 제1차 문화도시(2020~2024): 부천시, 서귀포시, 영도구, 원주시, 천안시, 청주시, 포항시 총 7개
- 제2차 문화도시(2021~2025): 강릉시, 김해시, 부평구, 완주군, 춘천시 총 5개
- 제3차 문화도시(2022~2026): 공주시, 목포시, 밀양시, 수원시, 영등포구, 익산시 총 6개
- 제4차 문화도시(2023~2027): 고창군, 달성군, 영월군, 울산광역시, 의정부시, 철곡군 총 6개

이처럼 법정문화도시 사업은 이전의 도시문화 정책과 차별화된 방향성을 제시하여 왔지만, 본격적인 사업 종료 국면에 접어든 근래에 들어 그 구조적 한계를 드러내고 있다. 사실 사업 기간이 5년으로 한정되어 있고, 그 기간에만 국가 재정을 투입하는 구조라는 점에서 법정문화도시 사업 종료 이후의 지속성 문제를 필연적으로 안고 있다. 실제로 1차 법정 문화도시였던 부산 영도구의 경우, 2024년 ‘최우수 문화도시’로 선정되었음에도 사업 종료와 함께 기초지자체 차원에서 사업 중단이 결정되었다.²⁾ 이는 문화도시 사업이 실제로 주민 참여를 잘 이끌어냈더라도, 결국 사업의 지속성은 지자체의 행정적 의사결정에 크게 의존하고 있음을 보여준다.

선행 연구들도 이러한 맹점을 지적해 왔다. 정준호(2025)는 법정문화도시 사업을 한국의 대표적인 도시 문화정책 사례라고 평가하면서도, 종료 단계에서 사업의 지속성을 담보할 수 있는 제도적 전환 전략이 미비하다는 점을 주요 한계로 지적했다. 지영호 외(2025)는 1차 법정문화도시인 부천시의 사례를 통해 문화도시 사업의 성과가 사업 종료와 함께 소멸하지 않도록 지역사회 안에서 지속 가능한 협력 구조가 마련되어야 한다고 강조했다. 특히 이들은 문화도시 사업의 한시성을 극복하기 위해서는 그 성과를 지역문화 예술 생태계 전반의 지속 가능한 운영 기반으로 고도화해야 한다고 분석했다.

이러한 맥락에서 김해시 사례는 주목할 만하다. 김해시는 ‘오래된 미래를 꿈꾸는 역사문화도시 김해’라는 비전 아래 2021년부터 5년간 문화도시 사업을 추진했는데, 이 비전은 가야의 역사를 현대적 감각으로 재해석하고 시민의 일상 속 문화향유와 도시 성장 동력을 연결하려는 지향점을 담고 있었다(김해문화관광재단 문화도시센터, 2026). 제2차 법정문화도시로서 2025년 사업 종료를 맞은 김해시는 사업 초기 단계부터 ‘지속가능성’을 핵심 가치로 내재화하고, 국비 지원 종료 시점에 맞추어 종료 이후를 대비한 행정, 재정, 거버넌스 구조를 단계적으로 마련해 왔다. 구체적으로, 문화도시 사업을 준비하는 과정에서 2019년 「김해시 문화도시 조성 및 지원 조례」를 제정하였고, 사업 종료 이후 2026년 1월 한시적인 사업단 구조였던 문화도시센터를 김해문화관광재단 대표이사 직속 상설 기구로 전환하였다. 같은 해 시비 7억 5천만 원을 편성하여 ‘글로벌 문화도시 조성사업’이라는 독자적 형태로 사업을 지속하겠다는 계획을 발표하였다(뉴시스, 2026). 이는 그간 김해시가 문화도시 사업을 통해 축적해 온 시민 거버넌스 역량, 현장과 행정을 이어주는 문화도시센터와 같은 중간지원조직의 매개 기능 그리고 이를 뒷받침하는 행정체계를 유기적으로 결합하여 김해시만의 후속 사업을 이어나가기

2) 제340회 영도구의회(제2차 정례회, 2024.11.27.) 제2차 본회의 모두발언에서 김지영 의원은 영도 문화도시사업 일몰 결정에 대한 철회와 함께 구 차원의 예산 마련을 위한 노력을 요청하였지만, 이후 열린 본회의에서 이에 대한 후속 논의가 이어지지는 못하였다.

했음을 보여준다.

본 연구가 김해시 사례에서 주목하는 부분은, 우선적으로 문화도시 사업 동안 만들어진 지역의 문화예술 활동 체계와 시민참여 구조가 사업 종료 후에도 유지될 수 있게 환경이 만들어졌고, 이후 이에 기대 지역의 독자적인 도시문화정책을 발전시킬 시스템이 구축되어 왔던 그 단계적 과정이다. 김해시의 문화도시 발전에 대한 이러한 꾸준한 관심과 지속적인 노력은 김해시가 법정문화도시가 지향한 이상을 충실히 구현하고자 노력해 온 도시임을 여실히 보여준다. 실제로 김해는 문화체육관광부와 문화도시심의위원회의 ‘문화도시 조성사업 성과평가’에서 2021년 최하 등급인 ‘미흡’으로 출발하여 2022년부터 2025년까지 4년 연속 ‘우수’를 유지하였고³⁾, 국비 지원 종료 이후에도 자체 재원으로 사업을 이어가는 몇 안 되는 지자체에 속하게 되었다. 또한 김해시의 시민협의체는 여타 문화도시들과는 달리 자신이 실질적으로 작동될 수 있음을 보여주었고, 그리하여 김해는 이러한 시민활동을 통해 도시 문화가 지속적으로 자생력을 키울 수 있음을 증명하려 했다. 법정문화도시 사업이 제시했던 정책의 정신, 즉, 중앙정부의 지원을 계기로 시민이 주체가 되어 도시의 문화적 역량과 자생력을 키워야 한다는 취지를 김해는 충실히 실현해 왔던 것이다. 이러한 김해시의 성장 과정은 수치로 표현되는 양적 실적의 평가를 넘어서는, 법정문화도시가 도시의 질적 발전이라는 본 정책의 근원적인 목표를 실질적으로 구현했는지를 판단할 수 있게 하는, 몇 안 되는, 실질적인 사례이기에, 매우 심도 있게 분석될 가치가 있다.

이에 본 논문은 구체적으로 김해가, 법정문화도시가 구현해내고자 했던 이상적인 문화 거버넌스를 어떻게 만들어 냈고, 또한 이 거버넌스가 잘 작동되도록 하기 위한 조건들을 김해가 어떻게 잘 충족시켜왔는지를 분석해보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 그간의 선행 연구들이 제시했던 법정문화도시정책 분석 이론들을 탐구·활용하여 그 분석의 틀을 세우고자 한다. 그리하여 본 논문은 일련의 이론적 논의를 거쳐, 법정문화도시의 문화 거버넌스 작동 조건이 시민참여, 중간지원조직, 행정운영이라는 세 요소들 간의 긴밀한 유기적 관계에 따른다고 가정하면서 김해시의 사례를 분석해 보고자 한다.

본 연구는 김해시 법정 문화도시 사업을 단일사례로 분석한다. 연구방법론으로는 질적 사례 연구를 채택하였다. 사례연구는 실제적 맥락 내에서 발생하는 동시대적 현상을 실증적으로 탐구하는 데 적합하며, 특정 사회적 단위에 대한 집중적이고 전체적인 설명과 분석에 적합한 방법론이다(유기웅 외, 2015). 특히, 사례연구는 ‘어떻게’와 ‘왜’라는 질문을 다루는 데 적절하다는

3) 문화체육관광부와 문화도시심의위원회의 ‘문화도시 조성사업 성과평가’의 평가 등급은 최우수, 우수, 미흡 총 3개의 등급으로 나뉜다.

점에서 김해시 문화도시 거버넌스가 어떻게 형성되고 작동하였는지를 분석하는 데 적합하다. 이를 위해 본 연구는 문화도시 관련 선행 연구를 통해 분석항목을 설정하였고 다음과 같은 자료를 활용하였다. 먼저, 김해문화관광재단과 김해 문화도시센터가 발간한 성과백서와 연차 기록집(2021~2025)을 1차 자료로 활용하되, 발간 주체의 관점이 분석에 과도하게 반영될 가능성을 고려하여 자치 법규 정보시스템 내 지자체 조례 원문, 문화체육관광부, 지역문화진흥원의 법정문화도시 사례집(2021~2024), 지자체 공식 누리집, 언론 보도자료 등을 수집하였고 이들 자료 간 교차검증을 통해 분석의 신뢰성을 높이고자 하였다. 분석에 활용한 자료의 목록과 활용 방식은 <표 1>과 같다.

<표 1> 분석자료 목록 및 활용 방식

자료유형	자료명	활용 방식
성과백서	<김해문화도시 5개년 법정문화도시사업 성과백서 (2026)>	사업 전개 과정, 성과, 추진체계 추적 및 분석의 1차 자료
연차기록집	<2021 문화도시사업 결과자료집 (2022)>, <2022~2025 김해문화도시센터 연차기록집(2023~2026)>	연도별 사업 예산, 세부내용, 시민 참여 프로그램 등 확인
자치법규	김해시 문화도시 관련 조례 원문(자치법규정보시스템, 검색일: '26. 5. 17.)	문화도시센터, 위원회 설치의 법적 근거 검증
문체부, 지역문화진흥원 자료	문화체육관광부 보도자료(2018, 2025), <2021~2024 문화도시 성과 자료집 (2022~2025)>	문화도시 사업 정책 추진 맥락 파악 및 김해문화관광재단 발간 내용 관련 교차검증
언론 보도	뉴시스(2026), 부산일보(2024, 2025), 김해일보(2026), 경남도민일보(2026) 등	후속 사업 계획, 예산편성 등 최신 동향 확인

II. 이론적 배경

1. 법정문화도시와 시민참여

「지역문화진흥법」에 근거한 법정문화도시 사업은 ‘모든 도시는 특별하다’는 관점 아래 전국적인 문화도시 확산과 권역별 문화도시 벨트 구축을 통하여 지역 간 상생발전을 촉진하는 데 목적이 있다. 동 사업은 대규모 시설 조성이나 일회성 행사를 지양하고, 문화적 소프트웨어가

사회적 발전과 연결되는 도시 문화생태계 조성 지원을 지향한다. 특히, 지역의 창의성과 책임성을 바탕으로 지역사회 각 분야 리더와 시민들이 참여하는 문화 협치, 시민주도형 문화 거버넌스를 중요시한다는 점에서 기존 도시 문화정책과 차별성을 갖는다(문화체육관광부, 2021).

장세길 등(2022)은 법정 문화도시 사업의 추진 방향을 ‘시민 주도형 도시문화 거버넌스’와 ‘창의성’의 관점에서 설명하며, 이를 “주민 스스로 문화도시를 생각하고 만들어가는 과정 그 자체”라고 정의하였다. 구자호(2024) 역시, 문화도시를 참여, 문화자치, 공유, 문화 다양성 등 민주주의 원리에 기반해 도시문화를 재구성하는 과정이자 시민주도형 협치 체계 구축을 지향하는 문화 정책으로 보았다. 따라서 법정문화도시의 진정한 가치는 하드웨어적 지원이 아니라 시민과 지역 주체들이 협업하여 도시문화를 함께 형성해 나가는 과정 중심적 정책이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 문화도시 사업에서 시민참여는 지역 애착심을 고취하고 공동체 의식을 강화하는 사회적 학습 과정이자 정책의 정당성과 지속가능성을 담보하는 핵심조건으로 이해할 수 있다. 보다 구체적으로 시민참여는 주민이 문화 생산자로 역할하며 지역의 문제해결과 변화에 적극적으로 개입하는 것을 의미한다. 주민이 직접 기획하고 실행하는 문화 활동은 주민 간 상호작용과 신뢰를 확장하며, 지역 내 관계적 자본을 형성하는 토대가 된다. 나아가 이렇게 형성된 관계는 다시 공적 의사결정과정에 대한 참여로 이어져 문화도시 거버넌스를 작동시키는 제도적 자본으로 확장된다(윤다숨&안성아, 2025).

실제로 손유진&김성수(2023)는 문화도시 청주 사례를 통해 주민 참여 모습이 과거 관 주도 사업의 소비자 역할이나 형식적 수준(정보제공, 협의, 회유)을 넘어 파트너십과 권한위임을 수반하는 ‘실질적 참여’ 단계로 진화하고 있음을 분석했다. 그러면서 이러한 변화의 동인으로 중앙정부의 정책 기조 변화와 정부와 지역민을 매개하는 중간지원조직의 적극적인 역할이라고 보았다. 또한, 박민권(2021)은 지속 가능한 문화도시를 위해 소수 전문가 중심의 관 주도 방식을 벗어나, 주체적인 주민이 이끄는 거버넌스 구축이 필수적이라고 강조했다. 결론적으로 이러한 논의는 문화도시 사업에서의 시민참여는 단순한 의견 수렴을 넘어 권한과 책임을 공유하는 실질적 참여의 형태로 이해되어야 함을 의미하는 것이라 할 수 있다.

종합하면, 법정문화도시에서 주민참여는 단순한 프로그램 참여를 넘어 지역의 문제를 발견하고, 이를 해결하는 의제를 제시하며 실행의 과정에 적극적으로 개입하는 주체적인 활동으로 이해할 수 있다. 즉, 주민은 행정이 제공하는 문화 서비스를 소비하는 수혜자의 위치에 머무르지 않고, 지역의 문화자원을 발굴하고 문화적 방식으로 지역을 활성화하는 데 기여하는 주체자로 위치하는 것이다. 이러한 시민참여는 문화도시 거버넌스를 작동시키는 핵심조건으로 작동하는데, 시민참여가 실질적인 거버넌스 요소로 작동하기 위해서는 주민들의 활동이 의제발굴, 사업

기획, 운영 등의 과정으로 이어져야 하고, 이러한 과정이 중간지원조직과 행정운영기반 등과 지속해서 연결될 필요가 있다. 따라서 본 연구는 시민참여를 문화도시 거버넌스의 출발점이자 핵심 구성요소로 보되 그 지속성과 작동 조건을 중간지원조직, 행정 기반과 정책 연계 구조와 함께 분석하고자 한다.

2. 법정문화도시 거버넌스

법정 문화도시 사업은 중앙 및 관 주도의 상의하달식 지원 방식에서 탈피하여, 지역의 창의성과 책임성을 바탕으로 지역에서부터 아래로부터 시작되는 문화정책을 지향한다(문화체육관광부, 2021). 이에 따라, 시민, 문화기획자, 행정이 협력하여 사업을 추진하는 ‘지역 중심, 시민주도형 도시문화 거버넌스 구축’을 강조한다. 이는 주민을 비롯한 지역 내 다양한 주체들이 능동적으로 참여하여 문화를 매개로 도시를 함께 만들어가는 협력적 정책구조를 의미한다.

문화도시 거버넌스는 문화도시 조성을 위해 중앙정부 및 지방정부와 추진 기구, 지역 문화전문가, 주민 등 다양한 주체가 상호 호혜적이고 의존적인 협력 관계를 구성해 나가는 과정이자 조절 기제로 정의된다(박민권, 2021). 최정은(2023)은 문화도시 거버넌스를 시민이 도시 문제 해결과 실행과정에 참여하는 구조로 이해했다. 그는 문화도시 사업의 목표가 시민참여형 의사결정 구조를 확립하고 문화적 포용성을 넓히는 데 있으므로, 문화도시 거버넌스란 도시가 가진 주민 협력체가 주체가 되어 문화적인 비전으로 도시 문제를 문화로 해결하는 모습이라 밝혔다. 아울러 문화도시 거버넌스의 전략적 운영방안을 네 가지로 제시⁴⁾, 문화도시 거버넌스를 단순한 민관협력 체계를 넘어선 협력적 사회조정 구조로 정의하였다. 한편, 김선영&박정배(2019)는 문화도시 사업의 실효성을 위해서는 민간주도형 추진체계 구축이 필수임을 강조했다. 이들은 기존의 전문가 중심 구조를 답습할 경우 시민참여가 제한되고 다양한 지역사회의 목소리가 배제될 수 있음을 짚었다. 따라서 문화도시 거버넌스에서 핵심은 협의체 설치라는 외형적인 존재여부가 아니라 시민과 민간 주체가 어떠한 권한과 책임을 지고 영향력을 행사할 수 있는가에 있다.

박민권(2021)은 성공적인 문화도시 거버넌스 요인을 분석하기 위해서는 그 체계를 이루는 행위자와 이들의 역할, 그리고 상호작용과 연계구조를 살펴야 한다고 보았다. 특히, 문화도시

4) 첫째, 도시 구성원들이 합의한 정의와 구조, 운영체계를 자체적으로 만드는 것을 제안했다. 둘째, 문화도시 거버넌스의 규칙과 입법, 재정에 대한 확보를 자체적으로 수행해야 한다고 보았다. 셋째, 문화도시 거버넌스를 중심으로 협력과 집단 효능감에 대한 경험치를 축적해야 한다고 밝혔다. 넷째, 거버넌스에 대한 바른 이해와 동기부여를 위한 학습과 전문성이 강화되어야 한다고 보았다.

사업의 특성상 주민의 참여를 기반으로 거버넌스가 작동해야 하므로 거버넌스와 주민 참여의 관계, 참여의 유형과 정도 등을 함께 분석할 필요가 있다고 제시하였다. 이는 문화도시 거버넌스가 위원회나 협의체 같은 외형적 구성으로 판단할 것이 아니라, 주체들 간의 실질적인 논의와 상호작용이 어떻게 사업 실행 및 정책 반영으로 이어지는지 중점적으로 살펴야 함을 의미한다. 구체적으로 그는 문화도시 거버넌스의 분석지표로 참여성, 전문성, 책임성, 네트워크를 제시하였는데 그 중에서도 참여성은 이해관계자들의 양적 참여가 아닌 질적 참여수준을 측정해야 한다고 강조했다(박민권, 2021). 이는 거버넌스의 안정적 운영을 평가할 때 단순히 주민 참여의 양적 수치보다는 실질적으로 어떠한 형태의 참여가 이루어지고 있는가를 주목해야 함을 시사한다.

그러나 시민과 행정의 참여로만 문화도시 거버넌스가 안정적으로 작동하기에는 한계가 있다. 행정이 예산, 규정, 조례 등의 ‘제도적 언어’를 바탕으로 사업을 운영한다면, 시민은 현장, 생활, 지역 현안 등 ‘현장의 언어’를 통해 문화도시 사업을 이야기하기 때문이다. 이처럼 서로 다른 언어체계와 이해관계를 가진 주체들이 유기적으로 협력하기 위해서는 이들의 간극을 연결하고 조정하는 매개체로서의 중간지원조직의 역할이 중요하다. 이와 관련하여 성연주(2021)는 지역 문화 거버넌스를 공공, 민간, 중간지원조직, 학교, 전문가 집단 등 다양한 행위자와 집단으로 구성된 복잡한 체계로 보았다. 그러면서, 지역문화 거버넌스의 공공-민간-네트워크(매개자)의 참여 주체 간 구조를 제대로 이해하기 위해서는 이들 사이의 연결성을 이해하는 것이 가장 중요하다고 분석하였다. 특히, 거버넌스 내에서 매개자의 역할을 하는 ‘네트워크’는 민간과 공공의 서로 다른 언어체계를 해석하고 연결하는 일종의 ‘가이드’ 역할을 수행한다고 보았다. 이들은 주체 간 관계를 이어주고 해석하며 정책적 정당성을 촉진하고 경험을 전파 단계를 이끌어 낸다(성연주, 2021). 이는 문화도시 사업에서 네트워크 역할을 하는 중간지원조직이 단순히 사업을 수행하는 기관이 아닌, 시민과 행정, 유관기관 등 거버넌스를 구성하는 주체들의 관계를 조정하는 핵심적인 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

한편, 김미연&장웅조(2025)는 문화도시 정책이 시민 중심의 참여적 거버넌스를 표방하면서도 중앙정부 주도의 하향식 운영과 정량적 성과주의 평가라는 모순에서 벗어나지 못하고 있음을 지적했다. 이들은 문화도시 사업은 주체들의 인식 전환과 지역의 창의적인 생태계 구축이라는 정성적인 성과를 거두었음에도 정량 지표 중심의 평가 관행으로 인해 정책 본연의 가치가 퇴색하는 한계가 있다고 보았다. 특히, 과도한 중앙 집권적 권한 구조, 정권교체 시기마다 되풀이되는 정책 불안정성, 형식화된 주민 참여 등이 주요 요인으로 작동한다고 보았다. 이러한 관점은 문화도시 거버넌스가 단지 민관의 유기적인 네트워크나 중간지원조직의 역량만으로 안정적으로

운영될 수 없음을 시사한다. 결국, 거버넌스의 실질적 안착과 지속가능성은 이를 견고하게 뒷받침할 수 있는 행정적인 운영 기반 등이 필요함을 시사한다. 백지연&김선영(2023)의 연구도 문화도시 거버넌스의 지속 가능한 조건을 이해할 수 있도록 한다. 이들은 유럽의 문화도시 성공 사례를 바탕으로 안정적인 운영 예산확보, 민관협력 네트워크 공고화, 전담 기구 설립을 통한 일관성 있는 운영 주체 마련을 지속가능성의 필수 조건이라 하였다.

앞선 이론들을 종합하면, 문화도시 거버넌스는 시민과 행정, 중간지원조직, 지역 문화예술인, 전문가, 유관기관 등 다양한 주체가 참여하여 도시의 문제를 문화로 해결하기 위한 의제를 발굴하고 이를 사업화하여 정책으로 확장하는 협력적 운영체계라고 할 수 있다. 여기서 시민참여는 거버넌스 구축의 출발점이지만, 시민의 참여만으로 거버넌스의 지속가능성을 담보하기는 어렵다. 시민의 참여가 의제발굴과 실행 등으로 이어지기 위해서는 이를 중재, 조정하는 중간지원조직의 역할이 필수적이며, 이를 제도적으로 뒷받침할 행정운영 기반 역시 마련되어 있어야 한다. 따라서 본 연구에서는 문화도시 거버넌스를 ‘시민참여’, ‘중간지원조직’, ‘행정운영 기반’이 유기적으로 결합한 구조로 규정하고, 이 세 가지 핵심요소가 김해시 문화도시 사례에서 어떻게 상호작용하며 작동하였는지를 실증적으로 분석하고자 한다.

3. 김해시 거버넌스의 분석틀 구성

법정문화도시 사업에 관한 논의들을 종합해 볼 때, 성공적인 문화도시 거버넌스의 작동은 단순한 민관협의체 구성이나 양적인 참여 프로그램 운영 등 외형적인 요건만으로는 담보되지 않는다. 문화도시 거버넌스의 본질은 다양한 주체가 참여하여 다각적인 협력 관계를 형성하고 조정해가는 복합적이고 역동적인 과정에 있기 때문이다. 따라서 문화도시 거버넌스의 안정적인 작동 여부를 파악하기 위해서는 주민 참여구조의 제도적인 존재 여부를 넘어, 해당 체계가 현장에서 어떻게 운영되고 있는가를 미시적으로 고찰해야 한다. 이에, 본 연구는 김해시 문화도시 거버넌스를 구성하는 핵심 행위자를 ‘행정운영 기반’, ‘시민과 현장’, ‘중간지원조직’의 세 축으로 범주화하고, 이들 간의 구조적 관계망을 분석하고자 한다. 각 주체의 의미는 다음과 같다. 먼저, ‘행정운영 기반’은 정책적 지속성을 뒷받침하는 조례, 예산, 행정 전담 조직, 후속 사업 등을 포괄하는 제도적 인프라를 의미한다. ‘시민과 현장’은 시민협의체, 지역문화예술 주체, 시민참여형 프로그램 등 현장에서 의제를 직접 발굴하고 실천하는 상황식 주체들을 의미한다. 끝으로, ‘중간지원조직’은 김해문화도시센터와 김해문화관광재단처럼 시민과 행정, 유관기관 사이의 관점 차이를 좁히고 소통을 매개하는 주체를 의미한다.

다만, 본 연구는 이 세 가지 행위자들의 존재 여부에 함몰되어 문화도시 거버넌스의 안정성을 판단하지 않는다. 중요한 분석 초점은 김해 문화도시 사례 속 주체들이 상호 간에 어떠한 유기적 관계를 맺었으며, 그 상호작용의 결과가 실제 사업 실행과 지속 가능한 정책 연계로 어떻게 전이되었는가이다. 이를 위해 본고는 운영 기반의 안정성, 시민참여의 실질성, 중간지원조직의 매개 기능, 정책 연계 및 성과 확장성이라는 네 가지 분석항목을 도출하였다.

첫 번째, 운영 기반의 안정성은 문화도시 거버넌스가 흔들림 없이 운영될 수 있도록 행정적, 재정적 토대의 완성도를 파악하는 항목이다. 지자체 차원의 조례 제정, 예산구조, 전담 행정협의체, 후속 사업 마련 여부 등이 주요 분석 대상이다. 해당 항목은 국비 지원 체계가 종료된 이후 거버넌스가 일회성으로 그치지 않고 지역의 자생적인 도시문화정책으로 뿌리내릴 수 있는가를 가늠해 볼 수 있는 지표로 작동할 것이다.

두 번째, 시민참여의 실질성은 시민들의 참여 충위가 단순히 행사 프로그램 참여를 넘어, 의제발굴, 정책제안, 사업 기획 및 실행이라는 주체로 도약하였는지를 분석하는 항목이다. 박민권(2021)은 시민 참여의 양적 지표보다는 질적 수준을 우선시 해야한다고 역설하였으며, 윤다숨 & 안성아(2025)는 시민참여의 축적이 결국, 관계적 자본을 형성하여 공적 의사결정 구조를 혁신한다고 보았다. 손유진 & 김성수(2023) 역시, 시민참여가 형식적 차원을 탈피해 파트너십과 실질적 권한위임 단계로 진화하는 메커니즘을 실증한 바 있다.

세 번째, 중간지원조직의 매개 기능은 문화도시센터가 시민과 행정 사이의 간극을 좁히는 중재자 역할 수행을 하였는가를 검증하는 항목이다. 성연주(2021)는 중간지원조직을 이질적인 언어체계를 해석하고 소통을 촉진하는 ‘네트워크’로 규정하며, 이들의 중재 기능이 거버넌스 생태계의 필수재임을 강조했다. 따라서 김해문화도시센터는 행정 업무의 단순한 대행기관이 아니라, 거버넌스 관계를 생산적으로 조정하는 핵심 중재자로 분석될 필요가 있다.

네 번째, 정책 연계 및 성과 확장성은 문화도시 사업 과정에서 창출된 거버넌스 네트워크와 도시브랜드 자산이 사업 종료 이후에도 소멸되지 않고, 지자체의 장기적 문화정책 기조로 흡수되거나 확장되는지를 검토하는 항목이다. 법정문화도시 사업은 한시적인 중앙정부 공모사업이라는 한계를 지닌다. 이에, 본 사업을 통해 축적된 노하우와 성과들이 지역의 도시문화정책과 유기적으로 결합 될 때 비로소 문화도시 거버넌스는 영속적인 운영구조를 확보할 수 있는 것이다.

종합하면, ‘운영 기반의 안정성’, ‘시민참여의 실질성’, ‘중간지원조직의 매개 기능’은 각각 행정운영 기반, 시민과 현장, 중간지원조직이라는 행위자가 어떻게 작동하는가를 검토하는 항목이며, ‘정책 연계 및 성과 확장성’은 세 행위자 간 상호작용이 만들어내는 결과를 확인할 수 있는 항목이다. 즉, 행정의 제도적 뒷받침 위에서 시민이 발굴한 의제가 중간지원조직의 연결을 통해

실제 사업으로 실행되고 그 산출물이 도시문화정책으로 흡수 혹은 확장되는지를 검토함으로써 세 주체의 상호작용이 거버넌스를 어떻게 지속시키는가를 확인할 수 있을 것이다.

<표 2> 분석항목별 핵심질문

분석항목	핵심질문
운영 기반의 안정성	문화도시 거버넌스를 뒷받침할 수 있는 행정적, 제도적 토대(조례, 예산 등)가 마련되었는가?
시민참여의 실질성	시민참여의 수준이 단순 의견 수렴을 넘어, 의제발굴, 정책제안, 사업 시행 등으로 이어졌는가?
중간지원조직의 매개 기능	중간지원조직이 시민-행정-유관기관을 연결하고 조정하였는가?
정책 연계 및 성과 확장성	문화도시 성과가 지역의 도시문화정책으로 연결(흡수) 및 확장되었는가?

Ⅲ. 김해시 법정문화도시 분석

1. 김해시 법정 문화도시 조성 전개와 특징

김해시는 2020년 제2차 법정 문화도시로 선정되어 이후, 5년간 총 148억 원의 예산을 투입하며 관련 사업을 전개하였다. 「김해문화도시 5개년 법정문화도시 사업 성과백서」에 따르면, 김해시는 과거의 역사적 가치를 보존하는 차원을 넘어 현재를 살아가는 시민들에게 즐거움과 영감을 주는 도시문화를 창조하는 데 중점을 두었다(김해문화관광재단 문화도시센터, 2026). 따라서 ‘오래된 미래를 꿈꾸는 역사문화도시 김해’라는 비전 아래 가야 문화유산이라는 고유 자산을 기반으로 시민 중심의 문화생태계를 구축하고 지속가능한 도시 발전을 도모하고자 하였다.

김해시는 2018년부터 문화도시 지정을 위한 준비에 착수하였다. 지역 전문가, 시민 활동가, 관계 공무원 등 다양한 주체들이 참여하는 협의체를 구성하여 김해만의 특화된 문화도시 계획을 수립한 바 있다. 이 과정에서 폭넓은 시민 의견 수렴을 거쳐, 김해의 역사적 정체성인 가야 문화의 ‘현재화’를 도시의 핵심 가치로 설정하고 비전을 확정했다. 즉, 김해시의 법정문화도시 사업은 지역의 역사문화자원을 시민의 일상과 연결함으로써 새로운 도시의 문화적 가치로 전환하려는

실천적 시도였다고 평가할 수 있다.

김해 법정문화도시 사업은 역사, 시민, 미래를 핵심축으로 설정하고 ‘도시의 DNA를 발견’, ‘시민의 문화력 증진’, ‘지속가능성 마련’이라는 3대 핵심 가치를 중심으로 전개되었다. 먼저, ‘도시의 DNA 발견’은 김해의 정체성인 가야문화를 현대 도시문화와 자연스럽게 융합하고, 과거와 현재의 소통을 통해 미래를 설계하는 창의적인 문화콘텐츠를 발굴하는 데 초점을 맞추었다. ‘시민의 문화력 증진’ 분야는 시민이 문화의 주체가 되어 스스로 문화를 생산하고 향유하는 능동적 참여구조를 지향했다. 마지막으로 ‘지속가능성 마련’은 단발성 사업의 한계를 극복하고 문화정책, 인력, 공간, 자원 등 지역 문화생태계의 선순환 구조를 구축하여 자생 가능한 문화도시의 토대를 다지는 사업을 뜻한다(김해문화관광재단 문화도시센터, 2026).

<표 3> 김해 문화도시 연차별 주요 내용

구분	사업수	예산	주요사업
2021	26개	30억	- 시민 중심의 의사결정 체계 구축(구지몽상) - 문화도시센터 독립성 강화 - 시민문화 생태계 구축 - 시민주도 프로그램(와아G 등) - 문화도시 김해 브랜딩 강화 - 가치가게 40개 업체 지원(김해소상공인연합회 협업)
2022	28개	28억	- 시민주도 프로그램(와아G 등) - 시민의 자발적 문화활동 참여 확대(시민문화학교, 도시문화 실험실) - 시민협업체 구지몽상(문화도시시민위원장 선출) - 지역 문화공간 활성화 및 네트워크 구축(공간 백션) - 역사기반 콘텐츠 개발(토더기 발굴-문화도시 홍보) - 스몰비즈니스 기반 구축(가꿈 작가 모집) - 미래놀이터 조성-산림과 이관(임호산 숲 체험장) - 가치가게 60개 업체 지원(김해소상공인연합회 협업)
2023	18개	30억	- 시민주도 프로그램(와아G, 시민극단, 김씨네 등) - 시민의 자발적 문화활동 참여 확대(시민문화학교, 도시문화 실험실-경남 경찰청 연계) - 문화관광포럼 개최 - 문화콘텐츠플랫폼 ‘가꿈’ 운영 - 지역한인 및 이슈 문화적 공론화 포럼(김해에서 육아) - 소외계층 문화적 참여 기회 확대(김해피) - 지역특화음식 브랜딩(‘김해뽕고기’ 푸드 페스타) - 지역 자원 기반 콘텐츠 개발 및 확장(토더기 굿즈) - 유관기관 통합설명회 개최(4개 기관) - 가치가게 80개 업체 지원(김해소상공인연합회 협업)

‘문화도시’ 이후 도시의 운명

2024	18개	30억	- 시민주도 프로그램(와아G, 시민극단, 김씨네 등) - 문화관광포럼 개최 - 가치가게 80개 업체 지원(김해소상공인연합회 협업) - 지역특산물 소개(신세계 백화점 협업으로 전국 8개 매장 팝업 스토어 운영) - 문화산업 시장 확대(명월, 김해뒤틀고기 푸드페스타, 가끔 아트숍) - 소외계층 문화적 참여 기회 확대(김해피) - 김해시 3대 메가이벤트 연계 사업 추진 - 유관기관 통합설명회 개최(6개 기관)
2025	18개	30억	- 시민주도 프로그램 진행(와아G, 시민극단, 김씨네 등) - 문화도시 국제포럼 개최 - 가치가게 80개 업체 지원(김해소상공인연합회 협업) - 문화산업 시장 확대 명월, 김해 뒤틀고기 푸드 페스타, 가끔 아트숍 - 소외계층 문화적 참여 기회 확대(김해피) - 문화도시 페스타 진행(지역문화박람회-전국문화원 협업) - 김해시 축제 연계 사업 추진(국가유산야행, 도자기축제, 가야문화축제) - 유관기관 통합설명회 개최(9개 기관) - 문화도시 지속가능 워크숍 및 용역 완료 - 문화도시 아카이브존 조성(문화의 전당 1층)

출처: 김해문화관광재단 문화도시센터, 『김해문화도시 5개년 법정문화도시 사업 성과백서』 (2026)

사업의 전개 과정 역시 연차별로 단계화되었다. 법정문화도시 사업의 원년인 2021년은 ‘초기 안정화 단계’로 문화도시 실행계획 수립, 거버넌스 기반 강화, 핵심 인력 양성, 시민 공감대 형성 등에 주력하였다. 2022년은 ‘사업 확장기’로서 시민참여 프로그램 본격적인 운영과 거점 공간 활성화, 역사문화 콘텐츠 개발 시범사업 추진, 지역문화 주체 간의 네트워크 확장 등을 도모하였다. 2023년은 ‘사업 심화기’로 시민주도 프로그램의 다양화 및 자생력 강화, 지역 예술가와 로컬 크리에이터 지원 확대, 대표 문화콘텐츠 육성, 데이터 기반의 성과관리 시스템 구축 등이 추진되었다. 2024년은 ‘성과 확산기’로서 우수 사업 모델 발굴 및 확산, 도시브랜드 제고, 지속 가능한 재원 마련 방안 모색 등이 이루어졌다. 2025년은 ‘사업 마무리와 지속화 단계’로, 5년간의 성과를 집약하는 한편 법정문화도시 종료 이후의 ‘김해형 문화도시 비전’을 제시하고 구체적인 전환 계획을 수립하는 데 역량을 집중하였다(김해문화관광재단 문화도시센터, 2026).

이러한 김해시 문화도시 사업의 전개 과정은 크게 세 가지 특징으로 요약된다. 먼저, 가야 역사문화자원을 도시의 핵심 정체성으로 규정하고, 이를 시민의 일상적인 현대 문화활동으로 재해석하고자 했다는 점이다. 또한, 사업의 중추적 축으로 시민의 문화력 증진을 설정함으로

시민들이 단순히 문화를 소비하는 수동적 대상에 머무르지 않고, 도시를 해석하고 사업을 실행하는 능동적인 주체로 성장하도록 설계하였다는 점이다. 마지막으로 사업 초기 단계부터 지속가능성 마련을 핵심 가치로 내재화하여, 한시적 공모사업이 종료된 이후에도 그 성과가 지역의 독자적인 도시문화 정책으로 이어질 수 있는 구조를 모색했다는 점이다. 실제로 김해시는 법정 문화도시 사업 종료 이후를 대비하여, 2026년부터 시비 7억 5천만 원의 예산을 독자적으로 편성하여 문화도시 거버넌스 구조를 견인하는 ‘문화도시 시즌2: 글로벌 문화도시 조성’의 계획을 발표한 바 있다(김해시청, 2026).

<그림 1> 문화도시 김해 주요 추진 사업



출처: 김해 문화도시센터 사이트(culture.ghct.or.kr)

결과적으로 김해 법정문화도시 사업은 역사문화 자원의 현대화, 시민 주도형 문화 활동의 확장, 지속 가능한 문화정책 기반 마련이라는 특징 속에서 전개되었다. 이러한 태생적, 운영적 특성은 향후 김해시 문화도시 거버넌스가 어떠한 구조로 형성되었으며, 현장에서 어떻게 작동했는지를 맥락적으로 이해하는데 중요한 단서를 제공한다.

2. 시민참여와 중간지원조직 역할

1) 김해시의 시민참여 활동

김해시 문화도시 추진과정에서의 핵심 동력은 시민의 자발적 참여였다. 예비 사업 단계에서 추진된 거버넌스 모델인 ‘말하는 김해 2,000h’는 본 사업에 이르러 ‘문화도시 포럼 김해문화 2,000h’로 확대되었다. 김해시는 이 포럼을 플랫폼 삼아 현장에 있는 시민의 목소리가 도시 문화정책으로 환류되는 상향식 구조를 만들고자 하였다. 특히, 사업 후반기인 2024년에는 관광, 여성, 예술인 생태계, 법정 문화도시 출구전략⁶⁾ 등 지역의 당면 과제들을 공론화하였으며 다각

적인 라운드테이블과 정책 컨퍼런스를 지속해서 개최하며 법정문화 도시 사업 종료 이후의 지향점을 시민과 함께 모색하는 깊이 있는 속의 과정을 거쳤다.

이처럼 김해 법정문화도시 사업 속 시민참여는 단순한 의견수렴이나 행사 참여를 넘어 연구, 기획, 직접실행 및 공론장 운영 등으로 확대되었다. 특히, 도시문화실험실 “김해 LAB_N개의 도시사랑법”, “김해문화(問話), 공공기획지원사업 “시민+”, 시민주도 문화축제 “와야 G” 등 시민주도 프로젝트를 배치함으로써 시민들이 도시 의제를 주체적으로 탐색하고 실험할 수 있는 기반 제공하였다. 이러한 시민참여의 실질성을 보여주는 대표적 사례는 2022년 문화도시협의체 ‘1% 자율예산’ 운용 과정에서 확인된다. 당시 시민들은 김해문화도시센터의 캐릭터 ‘토더기’를 활용한 조형물 제작과 공공전시 프로젝트를 제안하고 집행하였다(김해문화재단 문화도시센터, 2023). 이는 시민의 참여가 단순한 의견 제시에 머무르지 않고 예산논의와 사업 제안 및 실행으로까지 고도화되었음을 입증하는 사례 중 하나이다.

2) 중간지원조직으로서의 김해문화도시센터

김해 법정문화도시 사업은 김해문화도시센터를 중간지원조직으로 두고 문화도시 사업을 총괄 및 운영하도록 하였다. 센터는 2018년 문화도시사업단으로 출발하여 2019년부터 문화도시센터로 운영되었다. 문화도시 사업의 실질적인 실행기구로서 비전과 목표달성을 위한 사업 기획 및 집행, 인력 양성, 홍보 및 대외 협력 등 전반적인 실무 업무를 전담하였다. 내부 조직망은 도시미래파트, 시민축제파트, 역사문화파트 등으로 구성되어 영역별 전문성을 바탕으로 유기적인 협업을 도모하고자 했다. 또한, 사업추진의 투명성을 제고하고 유연한 의사결정을 실현하고자 시민과 전문가 그룹이 참여하는 문화도시위원회와 문화도시시민협의체를 운영하였다.

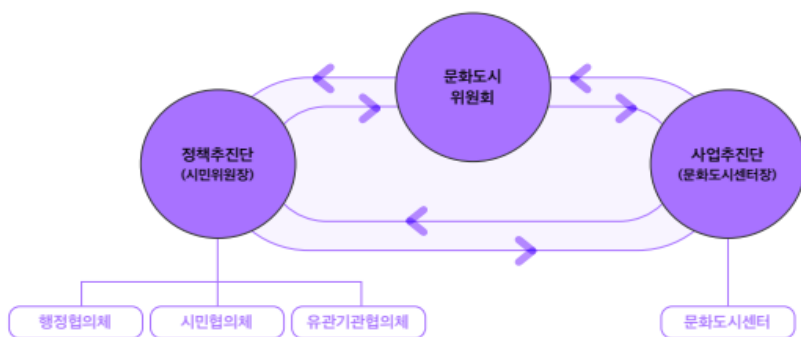
3) 김해시 문화도시 거버넌스 체계

문화도시 김해의 추진체계는 문화도시위원회, 정책추진단(행정협의체, 시민협의체, 유관기관협의체), 사업추진단(문화도시센터) 간의 긴밀한 거버넌스 구축을 바탕으로 가동되었다. 구체적으로 문화도시위원회는 문화도시 주요사업의 방향성과 계획을 심의하는 컨트롤타워 역할을

6) 본 연구에서 출구전략은 한시적 공모사업의 국비지원 종료 이후에도 사업 성과가 도시의 자체적인 도시문화정책으로 이행될 수 있도록 행정, 재정, 거버넌스 구조 등을 사전에 설계하고 전환하는 과정을 지칭하는 조작적 개념으로 한정하여 사용하며, 이하의 ‘출구전략은’ 이러한 의미로 쓰인다.

하였다. 정책추진단은 시민위원장을 중심으로 지속 가능한 문화도시 운영을 위한 정책적 판단을 제안하는 한편, ‘1% 자율예산제’를 직접 실행했다. 특히, 시민협의체인 ‘구지몽상’을 비롯해 유관기관 협의체와 행정협의체인 ‘원팀’ 등을 다각적으로 운영하며 상향식 의견 수렴에 앞장섰다. 반면, 사업추진단은 문화도시위원회와 정책추진단에서 제안된 현장의 요구와 심의 내용을 실제 사업에 반영하고 추진하는 실무적 역할을 하였다(김해문화관광재단 문화도시센터, 2025).

<그림 2> 문화도시 김해 거버넌스 체계



출처: 김해문화관광재단 문화도시센터, 『2024 김해문화도시 연차기록집』 (2025)

앞선 구조를 종합해 볼 때, 김해시 문화도시 거버넌스 내에서 시민참여와 중간지원조직의 역할은 분리되어 작동한 것이 아니라 상호 연결된 구조 속에서 함께 작동한 것으로 알 수 있다. 시민은 도시 문화정책의 의제를 발굴하고 현장의 필요를 제안하는 주체로 기능하였고, 중간지원 조직인 문화도시센터는 사업추진단의 중심축으로서 시민사회에서 제안된 아이디어와 숙의의 결과를 공공 행정 체계로 연결하는 역할을 수행한 것으로 해석된다.

3. 김해시 문화도시 거버넌스 특징 분석

본 절에서는 앞서 도출한 네 가지 항목을 중심으로 김해시 문화도시 거버넌스의 구체적인 특징을 규명하고자 한다. 이를 통해, 국비 지원사업이 종료된 이후에도 문화도시의 성과가 지역의 도시문화정책으로 안착하기 위해 요구되는 거버넌스의 필수적인 요인들을 도출하고자 한다.

1) 운영 기반의 안정성

김해시 문화도시 거버넌스 중 행정 및 운영 기반의 안정성은 조례, 위원회, 행정협의체, 유관기관협의체 운영 및 후속사업 확보 여부 등을 통해 다각도로 검증할 수 있다. 김해시는 2019년 「김해시 문화도시 조성 및 지원 조례(시행 2020.06.26.)」를 제정함으로써 지자체 차원에서 문화도시 사업을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 본 조례를 근거로 김해시는 사업의 원활한 집행을 담당할 문화도시센터와 문화도시위원회를 설치 및 운영하도록 규정하였다⁷⁾. 이에 따라 2019년 공식 출범한 문화도시위원회는 2022년에는 2기 위원회를 구성하는 등 관내 문화도시 정책 추진을 위한 핵심 심의 운영기구로 지속해서 운영되었다. 이러한 운영 기반의 안정성은 국비 지원 종료 국면에서 정책의 지속성을 보장하는 결정적인 요인으로 작용하였다. 김해시는 중앙정부의 사업지원 종료 이후에도 문화도시의 성과가 도시 문화정책에서 지속될 수 있도록 행정적, 제도적 사후 기반을 구축했다. 먼저, 문화도시센터를 김해문화관광재단 대표이사 직속 기구로 전환하여 조직 운영의 안정성을 확보함으로써 한시적 사업구조를 지자체의 상설 행정 체계로 통합시키는 제도적 안착을 이뤄냈다(김해일보, 2026). 이에 더해, 지자체 시비 7억 5천만 원을 별도로 편성하여 ‘토더기’ 브랜딩을 비롯한 6개의 핵심 사업을 지속 추진하기로 확정했다(경남도민일보, 2026). 이는 법정 문화도시 사업을 한시적 공모사업으로 마무리하지 않고, 지자체의 지속적인 도시 문화정책으로 연결 및 확장해 낸 대표적인 행정적 사례로 평가할 수 있다.

2) 시민참여의 실질성

문화도시 김해의 거버넌스에서 시민참여의 실질성은 시민을 단순한 문화소비자가 아니라, 도시문화 의제를 발굴하고 사업을 실행하는 능동적인 주체로 규정했다는 점에서 확인할 수 있다. 특히, 김해시는 시민 문화력 증진을 목표로 ‘참여-실행-조직화’라는 단계별 로드맵을 수립하여 기획하였다. 이는 시민이 문화를 즐기는 수준을 넘어, 하고 싶어 하는 문화 활동을 직접 기획하고 진행할 수 있도록 사업을 유도하는 상향식 사업 설계 방식이다(김해문화도시센터, 2022).

7) 해당 조례 제7조(위원회의 설치 등)에 의하여 김해시 문화도시위원회를 설치 및 운영하였다. 자치법규정보 시스템, www.elis.go.kr (검색일: 2026.5.17.)

이러한 시민참여의 실질성은 문화도시협의체의 ‘1% 자율예산제’ 운영 과정에서 더욱 분명하게 드러난다. 2022년 시민 주체들은 자율예산 편성 논의 과정에서 김해문화도시 캐릭터 ‘토더기’를 활용한 조형물 제작과 공공전시를 직접 제안 및 추진하였으며, 이는 문화도시 캐릭터에 대한 지역사회의 관심을 높이는 결정적 계기가 되었다. 이처럼 시민들이 축적한 성과와 브랜딩 자산을 바탕으로 ‘토더기’는 2023년 11월 김해시를 상징하는 공식 시 캐릭터로 승격되는 결실을 보았다(김해문화재단 문화도시센터, 2024). 이는 시민참여가 단편적인 의견 제시에 그치지 않고, 예산논의와 사업 발굴 및 실행을 거쳐 도시문화 정책 및 브랜딩 영역까지 확장 및 연계된 사례라고 할 수 있다.

결과적으로 김해시 시민참여의 방식은 단순한 프로그램 참여가 아니라 시민이 발굴한 의제가 협의체 논의와 자율예산제라는 제도적 통로를 거쳐 실제 사업으로 연결되는 유기적 구조를 확립했다는 점에서 의미가 있다.

3) 중간지원조직의 매개 기능

김해 법정문화도시 사업은 문화도시센터를 중간지원조직으로 두고 운영되었다. 초기 문화도시 사업단에서 출발한 센터는 현장 최일선에서 시민이 도시문화의 실질적인 주체로 도약할 수 있는 생태계를 조성하고자 하였다(김해문화재단 문화도시센터, 2023). 특히, 센터는 전체 추진체계 중 실무 집행기구인 ‘사업추진단’으로 역할하며, 다자간 협의체로 구성된 ‘정책추진단’의 논의의 제와 주민 제안들을 행정적 언어로 해석 및 재구성하여 실제 사업으로 연결하는 가교역할을 하였다. 따라서 김해시 문화도시 거버넌스에서 중간조직이 지닌 매개기능의 실효성은 시민의 고유 의제와 정책제안을 실제 사업 실행 구조로 연결하며 체계화한 성과를 통해서 확인할 수 있다. 결국, 김해문화도시센터는 중간지원조직이 단순한 사업집행기구의 기능을 넘어 시민, 행정 등 상이한 이해관계를 통합하고 전문 네트워크로서 민관의 유기적 협업을 견인하는 역할을 하였다고 평가할 수 있다.

4) 정책 연계 및 성과 확장성

정책 연계 및 성과 확장성은 문화도시 사업의 성과가 사업 종료 이후에도 도시의 문화정책으로 지속될 수 있도록 후속 정책사업으로 연계 되었는가를 통해 파악할 수 있다. 2024년 김해시는 문화도시 사업의 고유 캐릭터인 ‘토더기’와 슬로건 ‘돈워리 김해피’, 문화콘텐츠 플랫폼 ‘가꿈’,

복합문화공간 ‘명월’ 등을 당해 연도의 도시 3대 메가이벤트와 유기적으로 연계하여 도시브랜드 홍보에 있어 큰 성과를 얻은 바 있다(김해문화관광재단 문화도시센터, 2025). 이는 문화도시 사업의 결과물이 개별 프로젝트 단위에 머무르지 않고, 지역의 도시브랜딩, 관광, 지역문화 콘텐츠 영역 전반으로 확장되었음을 보여준다.

특히, 국비 지원이 종료되는 국면에서 김해시는 문화도시 성과를 후속 사업 운영의 기반으로 전환하기 위한 출구전략을 적극적으로 모색하였다. 이영준 前(전)김해문화도시센터장은 법정문화도시 사업 종료에 선제적으로 대비하여 지역 맞춤형 5개년 계획과 포스트 문화도시 전략을 수립해 왔음을 밝혔다. 특히, 아트마켓 ‘가꿈’, 복합문화공간 ‘명월’, 캐릭터 ‘토더기’ 등 사업의 핵심 유산을 활용해 약 15억 규모의 자체재원 조달 구조를 구상 중이라고 밝혔다(부산일보, 2025). 이는 문화도시 사업의 주요 성과들이 단편적인 사업의 산출물로 소멸되지 않고, 종료 이후에도 활용 가능한 브랜드, 공간, 자원 기반 등 지속가능한 자산으로 재해석 되고 있음을 보여준다. 결과적으로 김해시의 성과 확장성은 한시적 공모사업의 결과물을 도시브랜드와 로컬 콘텐츠의 자산으로 안착시킨 사례라고 평가할 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 중앙정부의 한시적 공모사업으로 추진된 법정문화도시 사업이 종료되는 시점에서 직면하는 한계를 극복하고 문화도시 사업의 성과가 지속해서 도시문화정책으로 안착할 수 있는 거버넌스의 안정적인 작동 조건을 규명하고자 하였다. 이를 위해 제2차 법정문화도시인 김해시를 단일 사례로 설정하여, ‘운영 기반의 안정성’, ‘시민참여의 실질성’, ‘중간지원조직의 매개 기능’, ‘정책 연계 및 확장성’의 네 가지 분석항목을 중심으로 문화도시 거버넌스의 작동원리를 살펴보았다. 이를 통해 도출한 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 운영 기반의 안정성 측면에서 김해시는 조례 제정으로 행정의 제도적 뒷받침을 확보했다. 또한, 국비 종료 국면에서의 지자체 별도 예산 투입 등을 통해 거버넌스의 지속성을 확보하였다. 2019년 제정된 「김해시 문화도시 조성 및 지원 조례」는 문화도시센터와 위원회 설치 및 운영의 법적 근거가 되었으며, 행정협의체 ‘원팀’과 다자간 정책추진단은 하향식 관료제의 한계를 보완하였다. 특히 국비 보조가 중단되는 시점에서 한시적 사업단 구조이던 문화도시센터를 김해문화관광재단 대표이사 직속 기구로 포함한 조치는 프로젝트 중심의 조직을 지자체의 상설 행정 체계 내로 흡수시킨 출구전략이라 할 수 있다. 더욱이 시비 예산 7억 5천만 원을

편성한 사례는 지방정부 차원의 의지를 방증한다. 이는 최우수 문화도시 선정 후에도 일몰을 맞이한 타 지자체 사례와 뚜렷한 차별성을 보인다.

둘째, 시민참여의 실질성 측면에서 김해시의 주민들은 행정 서비스의 단순 수혜자나 프로그램 소비자가 아닌 의제발굴과 사업을 실행하고 집행하는 '실질적 거버넌스 주체'로 진화하였다. 시민들의 실질적인 참여 모습은 '1% 자율예산제'의 운용을 통해 확인된다. 민간 주체들이 자율 예산 심의를 통해 제안하고 진행한 문화도시 캐릭터 '토더기' 공공미술 프로젝트는 주민 간의 관계적 자본을 형성했을 뿐만 아니라, 궁극적으로 2023년 11월 김해시 공식 상징 캐릭터 승격이라는 도시 문화정책의 변화를 견인하는 제도적 자본으로 확장되었다.

셋째, 중간지원조직의 매개 기능 측면에서 김해문화도시센터는 단순한 사업 집행 기관을 넘어, 민·관의 이질적인 언어체계를 중재하고 매개하는 '전문 네트워크'로 기능하였다. 행정이 사용하는 법령과 조례의 '제도적 언어'와 시민이 발화하는 일상 및 현안 중심의 '현장 언어' 사이에는 본질적인 간극이 존재한다. 센터는 실무 집행기구인 사업추진단으로서, 민간 중심의 정책추진단에서 발의된 상향식 의제들을 집행 가능한 정책적 언어로 번역하고 중재하는 역할을 함으로써 거버넌스의 마찰을 최소화하고 실행력을 극대화하였다.

넷째, 정책 연계 및 성과 확장성 측면에서 김해시는 문화도시 사업의 성과를 도시의 장기적인 브랜드가치로 확대하였다. 실제로, '토더기', '돈워리 김해피', '가꿈', '명월' 등 문화도시 유산들을 김해시의 3대 메가이벤트와 결합시켜 도시 브랜딩 효과를 확산시켰다. 나아가 플랫폼과 공간 등을 활용해 약 15억 원 규모의 자체재원 조달 비즈니스 모델을 설계한 전략은, 국비 지원 종료를 정책적 단절이 아닌 로컬 자산의 재해석과 독자적 확장기로 전환하는 지속 가능한 토대를 마련해 주었다.

본 연구의 결과는 향후 한시적 공모사업 형태의 지역 활성화 사업을 추진하는 중앙정부와 지방정부에 다음과 같은 세 가지 정책적 시사점을 제공한다.

먼저, 전담조직 상설화 등 행정적, 제도적 장치를 통한 '출구전략'의 선제적 구축이다. 법정 문화도시를 비롯한 대부분의 국비 보조 사업은 지원 종료와 함께 거버넌스가 와해되거나 사업이 일몰되는 한계를 지닌다. 김해시의 사례는 사업 설계 초기 단계부터 '지속가능성'을 핵심 가치로 내재화하고, 조례와 재단 직속 기구 편제를 통해 상설 행정 체계로 안착시키는 선제적 대응이 필수적임을 보여준다.

다음으로는 형식적인 시민참여를 탈피한 '실질적 권한 위임' 방식의 보장이다. 단순한 주민 참여 인원수나 프로그램 만족도 등 정량적 지표 중심의 평가는 거버넌스를 형식화한다. 거버넌스가 실효성을 확보하기 위해서는 김해시의 '1% 자율예산제'와 같이 주민들이 직접 예산을

심의하고 사업화할 수 있는 실질적인 권한위임이 보장되어야 한다. 이를 통해 축적된 주민들의 '관계적 자본'이야말로 정책의 지속가능성을 지탱하는 진정한 인프라가 된다.

세 번째, 중간지원조직의 전문 네트워킹 역량 보장이다. 중간지원조직이 행정의 보조금 집행 대행 기구로 전락할 경우, 거버넌스는 관 주도의 하향식 구조로 운영되기 쉽다. 이에, 공공과 민간의 언어를 번역하고 조정하는 매개자로서 중간지원조직의 전문성과 거버넌스 간 조율 권한을 제도적으로 인정하고 보장할 때, 민·관 협치의 결속력이 강화될 수 있다.

본 연구는 국비 지원 종료 시점에 맞추어 지자체가 취한 행정적 대응과 시민주도형 성과가 지역의 도시 문화정책으로 지속하는 흐름을 시의 적절하게 파악했다는 의의를 지닌다. 그러나 김해시가 수립한 ‘문화도시 시즌2: 글로벌 문화도시 조성’ 계획은 현재 2026년 기준 실행단계에 진입한 상태이므로, 이 전략이 향후 3~5년 이상 장기적으로 가동될 때 발생할 수 있는 행정적 마찰이나 재정적 실효성을 검증하는 데는 한계가 있다. 더욱이, 재정적 차원에서 후속 사업의 시비 예산이 약 7억 5천만 원으로 법정문화도시 사업의 연평균 예산(30억)의 4분의 1 수준이라는 점은 시 재정여건의 변동에 따라 후속 예산이 축소될 우려가 존재한다.

따라서 향후 연구에서는 김해시의 독자적 후속 사업이 실제로 지속적인 성과를 거두었는지 모니터링하는 추적 연구가 보완되어야 할 것이다. 아울러 김해시와 같이 행정적 전환에 성공한 사례와 부산 영도구 등 일몰을 맞이한 사례 간의 구조적 요인을 행위자별 심층 면접 등을 진행하며 다차원적으로 비교 분석하는 후속 연구를 통해, 지역 문화 거버넌스의 자생력 확보를 위한 거버넌스 모형을 고도화해 나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 구자호. (2024). 한국 문화도시 정책 비교 연구 - 문화민주주의 관점을 중심으로 -. *예술경영연구* 72, 155-180.
- 김미연&장웅조. (2025). 정책삼각형 기반 한국 문화도시 정책 분석: NPM과 뉴거버넌스의 통합적 시각. *문화와 예술연구* 30(30).
- 김선영&박정배(2019). 문화도시 지정사업의 실효적 거버넌스 구축 방안 연구. *문화와융합* 41(5).
- 김해문화도시센터(2022). *2021 문화도시사업 결과자료집*, 김해문화재단
- 김해문화재단 문화도시센터(2023). *2022 김해문화도시센터 연차기록집*, 김해문화재단
- 김해문화재단 문화도시센터(2024). *2023 김해문화도시센터 연차기록집*, 김해문화재단
- 김해문화관광재단 문화도시센터(2025). *2024 김해문화도시센터 연차기록집*, 김해문화관광재단
- 김해문화관광재단 문화도시센터(2026). *2025 김해문화도시센터 연차기록집*, 김해문화관광재단
- 김해문화관광재단 문화도시센터(2026). *김해문화도시 5개년 법정문화도시사업 성과백서*, 김해문화관광재단
- 백지연, 김선영(2023). 법정 문화도시 사업의 지속가능성 고찰 - 유럽문화수도 프랑스 릴과 영국 리버풀 사례를 중심으로 -. *문화와융합* 45(8).
- 박민권(2021). 문화도시 거버넌스 비교 연구 : 부천과 원주 사례를 중심으로, 박사학위논문, *홍익대학교*.
- 문화체육관광부(2021). *21년 문화도시 추진 가이드 라인*, 문화체육관광부
- 문화체육관광부, 지역문화진흥원(2024). *2023 문화도시 성과자료집*, 지역문화진흥원
- 문화체육관광부(2023). *2022 문화도시 성과자료집*, 문화체육관광부
- 문화체육관광부(2022). *2021 문화도시 성과자료집*, 문화체육관광부
- 유기웅,정종원,김영석&김한별. (2015). *질적연구방법의 이해*. 서울: 박영사.
- 성연주. (2021). 무엇이 지역문화 거버넌스를 활성화하는가?: '네트워크'의 역할을 중심으로. 박사학위논문, *서울대학교*.
- 손유진·김성수(2023). 주민참여와 지역문화 거버넌스 -청주시 문화도시 조성사업을 중심으로-. *문화정책논총* 145-179.
- 장세길,김주영,양귀영&육수현(2022). 문화민주주의 실천의 관점에서 살펴본 '과정으로서 문화도시' 사업의 의미와 과제: 청주 문화도시를 사례로. *지역과문화* 9(2).
- 정지은&윤소민(2024). 문화도시 정책의 주요 쟁점과 함의 도출에 관한 연구. *문화산업연구* 24(2).
- 지영호,민지은&장예지(2025). 문화도시 조성사업이 지역 문화예술생태계에 미친 영향과 지속가능한 발전을 위한 연구- 부천시 동네예술상점 사업을 중심으로. *지역과문화* 12(1).
- 윤다숨&안성애(2025). 시민참여 문화활동이 정주의사에 미치는 경로 분석 - 사회적 자본과 지역애착을 매개로. *예술경영연구* 75.
- 지역문화진흥원(2025). *2024 문화도시 성과 자료집*, 지역문화진흥원
- 최정은(2023). 도시포용성 증진을 위한 문화 거버넌스 연구 - 문화도시 사업을 중심으로 -. *문화와융합* 45(3).
- 김상우. (2026년01월27일). 김해시, 문화예술도시 4대 분야 핵심사업 추진. *뉴스1*. https://www.news1.com/view/NISX20260127_0003490938 (검색일: 2026.5.14.)
- 김준현. (2024년07월02일). 공식 사업 마무리 앞둔 '문화도시 영도'... 출구 전략 고심. *부산일보*. <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2024070213252130325> (검색일: 2026.5.14.)

‘문화도시’ 이후 도시의 운명

- 문화체육관광부. (2018년05월10일). 법정 문화도시 사업 착수, 문화로 지역 살리기 본격화. https://www.mcst.go.kr/site/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=16686 (검색일: 2026.5.14.)
- 문화체육관광부. (2025년02월24일). 2024년, 전국 24개 ‘문화도시’에서 423만 명이 문화 누려. https://www.mcst.go.kr/site/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=21663 (검색일: 2026.5.13.)
- 여준호. (2026년01월13일). 김해문화관광재단 "조직·프로그램 모두 새롭게 진화한다". *김해일보*. <https://www.gimhaeilbo.com/news/articleView.html?idxno=32800> (검색일: 2026.5.13.)
- 이경민. (2025년01월08일). [인터뷰] "김해만의 도시 색 살려 포스트 문화도시로 도약" 이영준 김해문화도시센터장. *부산일보*. <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2025010817474293758> (검색일: 2026.5.17.)
- 이수경. (2026년01월13일). 법정문화도시 종료 김해 ‘시즌2’, 올해 6개 핵심사업 지속. *경남도민일보*. <https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=954348> (검색일: 2026.5.17.)
- 김해문화관광재단: <https://www.ghct.or.kr/home/main>
- 김해문화도시센터: <https://culture.ghct.or.kr/home/main>
- 자치법규정보시스템, www.elis.go.kr

Manuscript: May 21, 2026; Review completed: May 29, 2026;

Accepted: May 29, 2026